Deutscher Bundestag **Drucksache 19/1157**

19. Wahlperiode 12.03.2018

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Stefan Keuter, Albrecht Glaser, Franziska Gminder, Dr. Bruno Hollnagel, Jürgen Braun, Steffen Kotré, Jörg König, Dr. Birgit Malsack-Winkemann, Volker Münz und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Solidaritätszuschlaggesetzes 1995

A. Problem

Die seit über 25 Jahren andauernden Steuer-Sonderbelastungen nach dem Solidaritätszuschlaggesetz sind endlich zu beenden. Das genannte Gesetz ist mit sofortiger Wirkung aufzuheben. Die Verfassungswidrigkeit des Solidaritätszuschlaggesetzes hat der 7. Senat des Niedersächsischen Finanzgerichts in seinem Aussetzungs- und Vorlagebeschluss nach Art. 100 Abs. 1 GG vom 21. August 2013 (7 K 143/08) festgestellt und auf 70 Seiten umfassend und überzeugend begründet. Das Normenkontrollverfahren wird beim Bundesverfassungsgericht unter dem dortigen Aktenzeichen 2 BvL 6/14 geführt. Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts steht in dieser Rechtssache nach Jahren immer noch aus. Da die Grundrechte des Bürgers auch die Gesetzgebung als unmittelbar geltendes Recht binden (Art. 1 Abs. 3 GG), hat der Bundestag – bei erkannter Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes – das Gesetz sofort abzuschaffen und hat nicht das Recht, seine eigene verfassungsrechtliche Verantwortung für eine verfassungsgemäße Gesetzgebung auf das Bundesverfassungsgericht zu delegieren.

1. Die Regelung der Bemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags gemäß § 3 SolZG 1995 verstößt gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG weil sie in Verbindung mit § 35 EStG von den nach verfassungsrechtlichen Vorgaben insoweit gleich zu behandelnden Gruppen der gewerblichen Einkünfte und der nichtgewerblichen Einkünfte nur gewerbliche Einkünfte bzw. in Verbindung mit § 34c EStG bzw. § 26 KStG von den insoweit gleich zu behandelnden ausländischen und inländischen Einkünften nur ausländische Einkünfte durch eine Reduzierung der Bemessungsgrundlage von dem Solidaritätszuschlag teilweise entlastet. Für diese Ungleichbehandlung fehlen hinreichend tragfähige Rechtfertigungsgründe. Eine Begünstigung der gewerblichen Einkünfte bei der Erhebung des Solidaritätszuschlags gegenüber nichtgewerblichen Einkünften ist vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt worden; ausweislich der Gesetzesbegründung soll die Belastung aller Steuerpflichtigen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit erfolgen. Auf die Feststellungen des Bundesrechnungshofs hat - nach dessen Angaben - das Bundesministerium der Finanzen eingeräumt, dass ausländische Einkünfte derzeit nur eingeschränkt in die Berechnung des Solidaritätszuschlags einbezogen werden.

2. Nach den Rechtsgrundsätzen des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtsstaatlichkeit des Besteuerungseingriffs des Staates gegenüber dem Bürger als Teil der verfassungsmäßigen Ordnung im Sinne des Art. 2 Abs. 1, 20 Abs. 3 GG und unter Beachtung der Vorstellungen (Motive) des Verfassungsgebers kann überdies nicht begründet werden, dass der Solidaritätszuschlag nach dem SolZG 1995 noch eine zulässige Ergänzungsabgabe im Sinne des Art. 105 Abs. 2, 106 Abs. 1 Nr. 6 GG ist.

3. Der Solidaritätszuschlag darf als Ergänzungsabgabe allein zur Deckung (vorübergehender) Bedarfsspitzen im Bundeshaushalt erhoben werden, weil sich die Ergänzungsabgabe im Vergleich zu den sonstigen Steuern, die in der Finanzverfassung aufgezählt sind, wie die seltene Ausnahme zur Regel verhält. Zwar muss eine Ergänzungsabgabe nicht von vornherein befristet erhoben werden, jedoch verbietet der Ausnahmecharakter der Ergänzungsabgabe eine dauerhafte, eine immerwährende Erhebung dieser Steuer. Dies ergibt sich aus den Gesetzesmaterialien zur Einführung des Finanzierungsinstruments der Ergänzungsabgabe in das Grundgesetz im Jahre 1955. Die Fortführung des Solidaritätszuschlags widerspricht auch deshalb den erkennbaren Vorstellungen des Verfassungsgebers, weil es in den letzten Jahren immer wieder umfassende und auf Dauer angelegte allgemeine und punktuelle Steuerermäßigungen gab, obwohl der Solidaritätszuschlag weitgehend unverändert erhoben worden ist. Der damalige Bundesrat bezeichnete es im Jahr 1954 ausdrücklich als "nicht vertretbar", das Zuschlagsrecht (Ergänzungsabgabe) im Zusammenhang mit einer Steuertarifsenkung auszuüben und dadurch die steuerliche Entlastung zum Teil wieder aufzuheben (Bundestags-Drucksache 2/484 vom 29. April 1954, S. 1); entsprechend wurde - wegen der anstehenden Steuertarifsenkung - der damalige Plan, zeitgleich mit der Änderung des Art. 106 Abs. 1 GG ein Gesetz über die Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer und zur Körperschaftsteuer einzuführen, nicht umgesetzt. Der Verfassungsgeber hatte nach den Materialien erkennbar die Vorstellung, dass eine einmal eingeführte Ergänzungsabgabe in Zeiten von geplanten Steuersenkungen zunächst entfallen muss, bevor Tarifsenkungen bei der Einkommensteuer greifen.

Darüber hinaus sei auf folgendes aufmerksam gemacht:

1. Auch der Auffassung, eine Ergänzungsabgabe dürfe dauerhaft erhoben werden, wenn sich nach ihrer Einführung für den Bund neue Aufgaben ergäben, für deren Erfüllung die bei der allgemeinen Verteilung des Steueraufkommens zur Verfügung stehenden Einnahmen nicht ausreichten, so dass eine erneute Einführung der Ergänzungsabgabe und damit auch die Fortführung einer bereits bestehenden möglich sei, wird nicht gefolgt. Die fortdauernde Erhebung einer Ergänzungsabgabe mit wechselnder Begründung widerspricht den in den Materialien niedergelegten Vorstellungen des Verfassungsgebers des in den Jahren 1954/55 geschaffenen Finanzierungsinstituts. Die Annahme immer neuer Bedarfsspitzen (nach dem "Aufbau-Ost-Soli" folgt der "Aufbau-West-Soli", der "Bildungs-Soli" und/oder der "Gesundheits-Soli", vielleicht noch ein „Flüchtlingssoli“), gleichsam die Annahme eines Finanzbedarf"massivs", damit die andauernde Umwidmung einer durchgängigen Ergänzungsabgabe ohne jeweils neuen Gesetzesbeschluss entspricht nicht den Grundsätzen der Finanzverfassung nach den Art. 105 ff. GG. Deshalb darf auch ein dauerhafter Finanzbedarf des Staates nicht zu einer dauerhaften Beibehaltung einer Ergänzungsabgabe mit wechselnder Begründung führen.

2. Der Bundesfinanzhof hat in seinem Urteil vom 21. Juli 2011, II R 50/09, II R 52/10, BFH/NV 2011, S. 1685, BFHE 234, S. 250, 259, keine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG feststellen können (vgl. auch Bundesfinanzhof in seinem Urteil vom 21. Juli 2011, II R 50/09,

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

BFH/NV 2011, S. 1685, BFHE 234, S. 250, 260). Allerdings hält die Argumentation des Bundesfinanzhofs in den genannten Entscheidungen zur Rechtfertigung der Ungleichbehandlung zwischen gewerblichen Einkünften und sonstigen Einkünften hinsichtlich der Bemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags einer verfassungsrechtlichen Prüfung nicht stand. Soweit eine Einkommensteuerermäßigung um die (pauschalierte) Gewerbesteueranrechnung nach § 35 EStG erfolgt, rechtfertigt sich diese einkommensteuerrechtliche Ungleichbehandlung gegenüber sonstigen Einkünften aus der besonderen Belastung der gewerblichen Einkünfte durch die Gewerbesteuer. Die Kompensation einer Zusatzbelastung durch die Gewerbesteuer bildet einen hinreichenden Grund für die Ungleichbehandlung, soweit die bei der Einkommensteuer begünstigten Einkünfte zugleich mit der Gewerbesteuer belastet sind und durch die Entlastung bei der Einkommensteuer keine Überkompensation entsteht (BVerfG-Beschluss vom 21. Juni 2006, 2 BvL 2/99, BVerfGE 116, S. 164, 184, DStR 2006, S. 1316). Eine Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung kann im Wege der Kompensation von Vor- und Nachteilen erfolgen, wenn diese in einem unmittelbaren sachlichen Zusammenhang stehen und nicht zufällig zusammentreffen (*Johanna Hey* in Tipke/Lang, Steuerrecht, 21. Aufl. 2013, § 3 Rz. 129 mit weiteren Nachweisen). Soweit sich jedoch in Folge der Einkommensteuerermäßigung nach § 35 EStG zugleich die Bemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags für gewerbliche Einkünfte reduziert, kommt eine Rechtfertigung dieser Ungleichbehandlung durch eine besondere Lastentragung der Gewerbetreibenden nicht in Betracht. Es handelt sich hierbei vielmehr um eine Überkompensation der Gewerbesteuerbelastung.

3. Nach § 34c EStG und § 26 KStG sind der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer entsprechende, festgesetzte und gezahlte und um einen entstandenen Ermäßigungsanspruch gekürzte ausländische Steuern auf die Einkommensteuer anzurechnen. Die hierdurch ermäßigte Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer bilden gemäß § 1 in Verbindung mit § 3 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 SolZG 1995 zugleich die Grundlage für die Berechnung des Solidaritätszuschlags. Dies hat eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung zwischen im Ausland erzielten Einkünften gegenüber inländischen Einkünften zur Folge. Dieser Verstoß wurde erstmals von dem Bundesrechnungshof in seinen "Bemerkungen 2008 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes", BT-Drs. 16/11000, S. 139 f. aufgedeckt.

„Der Bundesrechnungshof hat die unterschiedliche Behandlung inländischer und ausländischer Einkünfte als nicht sachgerecht beanstandet. Entgegen der Gesetzesbegründung unterliegen derzeit nicht alle Einkommen ausnahmslos dem Solidaritätszuschlag. Die Besserstellung ausländischer Einkünfte verstößt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes außerdem gegen den Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Dieser besagt, dass Steuerpflichtige nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung staatlicher Leistungen beitragen sollen. Ob Einkünfte im Inland oder im Ausland erzielt werden, wirkt sich auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht aus. Ein Grund für die Ungleichbehandlung besteht daher nicht."

Auf die Feststellungen des Bundesrechnungshofs hat das Bundesministerium der Finanzen eingeräumt, dass ausländische Einkünfte derzeit nur eingeschränkt in die Berechnung des Solidaritätszuschlags einbezogen werden. Eine weitergehende Prüfung sei in Aussicht gestellt worden (Bundesrechnungshof, "Bemerkungen 2008 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes", BT-Drs. 16/11000, S. 140); diese ministerielle Prüfung dauert offensichtlich - auch nach fast 10 Jahren - immer noch an.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

B. Lösung

Das Solidaritätszuschlaggesetz 1995 (SolZG 1995) wird ohne Einschränkungen aufgehoben. Der Solidaritätszuschlag wurde im März 1991 vom 12. Deutschen Bundestag geschaffen, um die Kosten des 2. Golfkrieges zu finanzieren. Mit einer gleichzeitigen Anhebung der Tabak-, Versicherungs- und Mineralölsteuer schnürten die Unionsparteien zusammen mit der FDP eine auf ein Jahr befristete Steuererhöhung, die man Solidaritätszuschlag nannte. Nach Ablauf eines Jahres wurde der Solidaritätszuschlag wieder abgeschafft, da der Antrag von Union und FDP lediglich auf zwölf Monate befristet war. 1995 wurde er wieder eingeführt. Dieses Mal mit der Begründung der Kosten der Deutschen Einheit. Nach nunmehr 23 Jahren ist die Legitimation der fortwährenden und belastenden Zusatzsteuer nicht mehr gegeben.

Zwar ist es verfassungsrechtlich nicht geboten, eine Ergänzungsabgabe „von vornherein zu befristen“(BVerfG, Beschluss vom 9.21972, Az. 1 BvL 16/69). Aber die Erhebung einer Ergänzungsabgabe im finanzverfassungsrechtlichen Gesamtsystem der Steuerertragszuordnung und des bundesstaatlichen Finanzausgleichs bedarf der inhaltlichen Rechtfertigung. Diese ist nunmehr nach 23 Jahren nicht mehr gegeben. Des Weiteren bedarf es für die Einführung einer Ergänzungsabgabe einen rechtfertigenden Grund und einen konkret gesteigerten Mittelbedarf des Bundes, der nach bundesseitigem Ermessen nicht auf andere Weise zu decken ist. Geht der konkret gesteigerte Mittelbedarf über die Zeit in einer allgemeinen Finanzlücke auf, verlangen die Ordnung der Ertragskompetenzen und das Gleichgewicht des bundesstaatlichen Finanzausgleichs die Wahl der strukturell nachhaltigen, regulären Instrumente des bundesstaatlichen Finanzrechts, um die Lücke zu schließen (Prof. Dr. Kube, Verfassungsrechtliche Problematik der fortgesetzte Erhebung des Solidaritätszuschlags, Rechtsgutachten im Auftrag der (INSM), Juni 2017, S. 14). Mit anderen Worten: Die Ergänzungsabgabe darf kein dauerhaftes Instrument der Steuerumverteilung sein.

Der konkret gesteigerte Finanzbedarf des Bundes, der mit der Wiedervereinigung einherging ist nunmehr nicht mehr nachzuweisen. Damit ist der mit der Abgabe verfolgte Finanzierungszweck erreicht und es ist auch kein anderer konkreter Finanzierungszweck an die Stelle des ursprünglichen Zweckes getreten. Dies macht den Solidaritätszuschlag nach unserer Auffassung verfassungswidrig und ist damit abzuschaffen.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

Kein Erfüllungsaufwand.

F. Weitere Kosten

Keine.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Solidaritätszuschlaggesetzes 1995

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Aufhebung des Solidaritätszuschlaggesetzes 1995

Das Solidaritätszuschlaggesetz 1995 in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4130), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 20. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3000) geändert worden ist, wird aufgehoben.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 1. März 2018

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Erhebung des Solidaritätszuschlags zur deutschen Wiedervereinigung war mit dem einigungsbedingen Mittelbedarf des Bundes begründet. Dieser Zweck ist nun nach 23 Jahren weggefallen. Die weitere Erhebung des Solidaritätszuschlages ist unsere Auffassung nach verfassungswidrig. Das Steueraufkommen ist durch den Solidaritätszuschlag über die Jahre stark angestiegen und hat gegenüber anderen Steuerarten ein starkes Gewicht erlangt. Die Erträge aus dem Solidaritätszuschlag von rund 13 Mrd. Euro im Jahr 1995 sind auf rund 18 Mrd. Euro im Jahr 2017 angewachsen. Diese Verfügungsmasse ist auch im Verhältnis zu keiner ganzen Reihe anderer wichtiger Steuern von eminenter Bedeutung, was das Gleichgewicht der Bund-Länder-Finanzbeziehungen greifbar gefährdet (Prof. Dr. Kube, Verfassungsrechtliche Problematik der fortgesetzte Erhebung des Solidaritätszuschlags, Rechtsgutachten im Auftrag der (INSM), Juni 2017, S. 17).

Im Rahmen des finanzverfassungsrechtlichen Gefüges muss sich eine Ergänzungsabgabe auch im Verlauf der Zeit fortdauernd rechtfertigen. Wird der Solidaritätszuschlag aber über die Zeit über den zunächst konkret erhöhten Finanzbedarfs des Bundes hinaus erhoben und wird er zum Instrument um Deckungslücken zu schließen, so wird er verfassungswidrig.

Eine zunächst selektive Abschaffung des Solidaritätszuschlages ist mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz gemäß Art. 3 GG nicht vereinbar.

Nach § 34c EStG und § 26 KStG sind der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer entsprechende, festgesetzte und gezahlte und um einen entstandenen Ermäßigungsanspruch gekürzte ausländische Steuern auf die Einkommensteuer anzurechnen. Die hierdurch ermäßigte Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer bilden gemäß § 1 in Verbindung mit § 3 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 SolZG 1995 zugleich die Grundlage für die Berechnung des Solidaritätszuschlags. Dies hat eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung zwischen im Ausland erzielten Einkünften gegenüber inländischen Einkünften zur Folge.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Solidaritätszuschlag, der seit nunmehr 23 Jahren erhoben wird, ist abzuschaffen. Die Verfassungsmäßigkeit ist wegen des Zweckfortfalls nicht mehr gegeben. Der Solidaritätszuschlag darf als Ergänzungsabgabe allein zur Deckung (vorübergehender) Bedarfsspitzen im Bundeshaushalt erhoben werden, weil sich die Ergänzungsabgabe im Vergleich zu den sonstigen Steuern, die in der Finanzverfassung aufgezählt sind, wie die seltene Ausnahme zur Regel verhält. Zwar muss eine Ergänzungsabgabe nicht von vornherein befristet erhoben werden, jedoch verbietet der Ausnahmecharakter der Ergänzungsabgabe eine dauerhafte, eine immerwährende Erhebung dieser Steuer.

III. Alternativen

Beibehaltung der gegenwärtigen Rechtslage.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Art. 105 Abs. 2, 106 Abs. 1 Nr. 6 GG.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Die Vereinbarkeit ist gegeben.

VI. Gesetzesfolgen

Die Steuereinnahmen des Bundes verringern sich um rund 18 Mrd. Euro im Jahr.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Es ist höchste Zeit, die verfassungswidrige Erhebung des ‚ungleichen Dauer-Solis' zu beenden. Insbesondere Freiberufler und Arbeitnehmer ohne ausländische Einkünfte werden durch das Solidaritätszuschlaggesetz diskriminiert, und zwar durch die Privilegierung gewerblicher und ausländischer Einkünfte bei der Erhebung des Solidaritätszuschlags. Die Regelung der Bemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags gemäß § 3 SolZG 1995 verstößt gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG weil sie in Verbindung mit § 35 EStG von den nach verfassungsrechtlichen Vorgaben insoweit gleich zu behandelnden Gruppen der gewerblichen Einkünfte und der nichtgewerblichen Einkünfte nur gewerbliche Einkünfte bzw. in Verbindung mit § 34c EStG bzw. § 26 KStG von den insoweit gleich zu behandelnden ausländischen und inländischen Einkünften nur ausländische Einkünfte durch eine Reduzierung der Bemessungsgrundlage von dem Solidaritätszuschlag teilweise entlastet. Für diese Ungleichbehandlung fehlen hinreichend tragfähige Rechtfertigungsgründe.

Die sofortige und uneingeschränkte Abschaffung des Solidaritätszuschlages und die damit einhergehende Entlastung des Steuerzahlers sind gerade zum jetzigen Zeitpunkt mehr als angezeigt. Die dem Staat durch die Abschaffung fehlenden rund 18 Milliarden Euro können durch den höchsten Haushaltsüberschuss im Jahr 2017 von 38,4 Milliarden mehr als kompensiert werden. Die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden (ohne Gemeindesteuer) stieg im Haushaltsjahr 2017 gegenüber 2016 um insgesamt 4,1 Prozent auf 674,6 Milliarden Euro (vgl. Monatsbericht des BMF Januar 2018 – Die Steuereinnahmen des Bundes und der Länder im Haushaltsjahr 2017). Auch für das Jahr 2018 sind laut Bunderegierung und mehreren Institutionen ähnliche Haushaltsüberschüsse zu erwarten (W4-3000-025/18 mit Hinweis auf Zeit Online, dpa 11.01.2018).

Die im Koalitionsvertrag festgeschriebene Verabredung zwischen Union und SPD, dass nur die unteren 90 Prozent vom Solidaritätszuschlag verschont werden sollen, ist verfassungsrechtlich problematisch. Auch Prof. Dr. Hanno Kube, Lehrstuhl für Steuerrecht an der Universität Heidelberg (Nachfolger des früheren Bundesverfassungsrichters Paul Kirchhof), kritisiert die Soli-Pläne von Union und SPD. Er spricht sich ebenfalls gegen eine selektive Abschaffung nur für bestimmte Einkommensgruppen aus und mahnt, Zweck des Solidaritätszuschlages sei ein konkreten Finanzbedarf, und nicht die Umverteilung (vgl. FAZ, S. 15 vom 31.01.2018; WD 4 – 3000 – 025/18).

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.